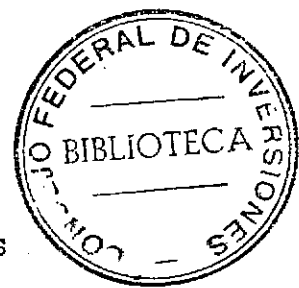


93173

EXPEDIENTE N°
Agregado N°
49493 25 SET 1978
FECHA

CATALOGADO

Buenos Aires 25 de Setiembre, 1978



Sr. Interventor del Consejo
Federal de Inversiones,
Cnel.(RE) Julio César Medeiros
S / D

De mi mayor consideración:

En relación con los trabajos motivo del contrato celebrado el 16 de Junio, 1978, entre la que suscribe, arquitecta Odilia E. Suárez y el Consejo Federal de Inversiones con el fin de participar en "Estudios previos para una política provincial de ordenamiento urbano y ambiental y sanción de una ley provincial de uso del suelo" para la provincia de Salta, a cuyas tareas se dió comienzo el 1 de Julio y se presentó el Informe de avance con fecha 31/7/78; tengo el agrado de dirigirme a usted con el fin de presentar el Informe Final y dar así cumplimiento a lo establecido en el Anexo I "Plan de trabajos" y Anexo IV "Cronograma" del citado documento.

Sin otro particular, saludo a usted
muy atentamente

arq. Odilia E. Suárez

0
F. 331.9
8320
II

ESTUDIOS PREVIOS PARA UNA POLITICA DE ORDENAMIENTO
URBANO Y AMBIENTAL Y SANCION DE UNA LEY PROVINCIAL
DE USO DEL SUELO PARA LA PROVINCIA DE SALTA.

INFORME FINAL

arq. Odilia E. Suárez

ESTUDIOS PREVIOS PARA UNA POLITICA DE ORDENAMIENTO URBANO
Y AMBIENTAL Y SANCION DE UNA LEY PROVINCIAL DE USO DEL SUELO
PARA LA PROVINCIA DE SALTA

INFORME FINAL

arq. ODILIA E. SUAREZ

El presente informe corresponde al cumplimiento de los puntos 1 y 2 del Anexo I "Plan de trabajos" y Anexo IV "Cronograma" del contrato celebrado con fecha 16 de Junio 1978, entre el CFI y la que suscribe, arq. Odilia E. Suárez en carácter de Consultora para participar en los "Estudios previos para una política provincial de ordenamiento urbano y ambiental y sanción de una ley provincial de uso del suelo" para la provincia de Salta. A esas tareas se dió comienzo el 1 de Julio y se presentó el 1er. informe de avance con fecha 31/7/78.

Además de desarrollar los puntos 1 y 2, la Consultora participó activamente en la formulación del anteproyecto de ley de uso del suelo y ordenamiento urbano para la provincia de Salta que estuvo a cargo del Departamento de Asuntos Sociales y cuyos Fundamentos se agregan al presente Informe.

PUNTO 1: Consideraciones sobre el régimen del suelo y la planificación urbanística: naturaleza y función de una ley de uso del suelo.

1.1. Importancia de la urbanización

En múltiples estudios urbanos se ha señalado a las ciudades como a poderosos agentes del desarrollo económico de un país, como el lugar que brinda mayores y mejores oportunidades de empleo y más amplia posibilidad de participación social. Es también el espacio físico donde se concentran las mayores inversiones, donde se crean, adquieren forma y experiencia las instituciones de gobierno, donde se educa a la mayoría de la población y se realiza la investigación científica-técnica fundamental y donde se producen las pautas de movilidad social más rá-

pidas. La ciudad es, en suma, la forma de vida aceptada por las sociedades contemporáneas y un factor de modernización, progreso y cambio social, inclusive para las áreas rurales en tanto se logre una verdadera y equilibrada integración rural-urbana para las diferentes regiones.

En el presente, más del 70% del total de la población del país reside en áreas urbanas y, aún con una tasa moderada de incremento poblacional, ello significa una incorporación anual del orden de los 350.000 habitantes en las ciudades del país. Si suponemos una densificación media de 100 hab/Há en uso residencial (que suele representar no más del 50% de la totalidad de usos urbanos) se estaría en el orden de unas 7.000 Háas. anualmente incorporadas a zonas urbanas. Por otra parte, el costo de instalación de cada habitante urbano es bastante significativo de donde se deriva la importancia que tiene para la economía del país la racional utilización de dichas inversiones, ya que numerosos estudios han demostrado las deseconomías que se producen tanto por la extrema densificación de áreas centrales saturadas como por la dispersión en las áreas periféricas con deficiencia de transporte, servicios y equipamientos.

1.2. Naturaleza de los problemas del planeamiento urbano

El rasgo quizá más notable que caracteriza a la problemática urbana es el alto grado de interdependencia de todos los factores que hacen y determinan la existencia de las ciudades y sus formas de desarrollo. En la configuración física de las áreas urbanas se conjugan y reflejan:

- factores naturales: suelos, topografía, paisaje, recursos hídricos, clima, etc., que determinan las posibilidades del desarrollo urbano y las modalidades que el mismo adquiere;
- la estructura económica y productiva de la sociedad y de sus formas de distribución y consumo, la cual a su vez depende de numerosas interrelaciones como son: los recursos naturales del país, la disponibilidad y capacitación de su mano de obra, los recursos tecnológicos de producción y transporte, la localización y existencia de los mercados nacionales e internacionales, de la cadena de actividades complementarias de la producción, etc.
- la estructura social, que está dada por la conformación de sus clases, niveles de ingreso y de consumo, grados de cohesión y participación, movilidad y accesibilidad social, relaciones de poder y de

decisión, formas de gobierno y administración, modalidades de la propiedad, etc.;

- los niveles tecnológicos alcanzados que afectan en forma profunda tanto a las estructuras económicas como a la forma física de la ciudad en sus formas de construcción, transporte y comunicación;
- la acción de diversos agentes, sea un individuo, un grupo, una empresa o el Estado quiénes, a través de sus necesidades, intereses y responsabilidades actúan influyendo con sus decisiones sobre la forma y el destino urbanos;
- la inercia o perdurabilidad no sólo de las estructuras físicas sino de las sociales y económicas por lo cual los factores históricos adquieren una gran relevancia.

Todos estos aspectos: los naturales, sociales, históricos, tecnológicos, económicos y de gobierno y administración, actúan íntimamente relacionados entre sí compitiendo sobre el reducido espacio físico de las ciudades. Es tarea del planeamiento urbano el tratar de describirlos, explicarlos y, por sobre todo, el encauzarlos en un ordenamiento espacial eficaz y coherente.

El uso del suelo urbano y con ello la localización relativa de cada actividad con respecto a las demás, adquiere singular importancia para la eficiencia del comportamiento global que se ve aumentada por la alta valorización competitiva que el suelo adquiere y por la difícil movilidad que presentan las instalaciones físicas para cualquier acción correctiva que se proponga ejercer a-posteriori.

1.3. Necesidad de ordenar el proceso de urbanización

El proceso de urbanización de nuestras ciudades es el resultado de diversas acciones públicas que realizan distintas agencias gubernamentales y de innumerables acciones privadas. Los problemas y deficiencias que se observan derivan, en gran parte, de la falta de coordinación en un marco planificado para que todas colaboren eficazmente hacia un mismo fin.

Es habitual que el proceso de expansión urbana no planeado adopte las siguientes características:

- a) Nuevas subdivisiones de tierras adyacentes a caminos principales y rutas de vinculación regional. Estos fraccionamientos suelen estar

disgregados de la masa previamente edificada; a veces no cuentan con los servicios básicos de infraestructura (o se diseñan con redes locales desvinculadas de la red principal existente) ni con los adecuados servicios de equipamiento social y de transporte. Numerosos lotes suelen permanecer baldíos por lapsos prolongados, ya sea por la actitud especulativa de los propietarios o porque se está a la espera de un creciente número de construcciones que posibilite el desarrollo de los servicios en la zona. Los trazados de vías de circulación de estos sectores aislados difícilmente se interrelacionan con los de urbanizaciones subsiguientes. Además, es característica la falta de previsión de terrenos para usos públicos bien localizados, especialmente cuando el proceso de parcelamiento se produce por agregación de pequeños sectores sin relación entre sí.

- Para la construcción de conjuntos habitacionales programados por el Estado se debe recurrir a terrenos de bajo costo relativamente alejados de todos los servicios, con lo cual se incrementa considerablemente los costos de operación de los mismos y se dificulta la integración urbana de la población residente en esos sectores afectada por anómalas relaciones vivienda-trabajo.
- Las rutas principales quedan prematuramente entorpecidas por el crecimiento urbano y los organismos públicos encargados de su trazado se ven obligados a efectuar costosas expropiaciones o a desviarlas a zonas de menor valor las cuales, sin embargo, experimentan un vertiginosa revalorización de la cual casi nada retorna al Estado autor de la obra.
- Los organismos proveedores de servicios en general no actúan en función de planes generales sino que van a la zaga del errático proceso de urbanización actuando cuando se han agudizado las necesidades originadas por la "urbanización espontánea".
- Los organismos encargados de atender los servicios de equipamiento social (escuelas, parques, hospitales, etc) también actúan presionados por la existencia de asentamientos poblacionales ya creados, por lo cual existen pocas oportunidades para reservar con antelación los terrenos necesarios para esos servicios. En consecuencia, suelen adquirirse a costo elevado o construirse en parcelas de dimensión o localización inadecuadas.
- Sólo con muy pocas excepciones se prevén anticipadamente fraccionamientos destinados a usos industriales por lo cual esas actividades

eligen al azar terrenos relativamente apropiados, ocasionando luego innumerables problemas de tránsito y contaminación, encareciendo los servicios, generando molestias en áreas vecinas u operando con incomodidad e ineficiencia.

- La programación racional de recorridos del transporte colectivo, elemento fundamental para que funcione eficientemente el complejo urbano se ve entorpecida por la deficiente interrelación de arterias de circulación o por la disgregación de los sectores urbanizados en la periferia de la ciudad.
- En el contorno urbano periférico la tierra adquiere valores de expectativa que dificulta y encarece el desarrollo normal del proceso de urbanización así como la adecuada zonificación de actividades.
- La inexistencia de una cultura urbana lleva a la gente a aceptar la ineficiencia y el mal gusto que constituye a veces el marco de su movimiento diario y se admite con pasividad que la topografía, los ríos, bosques sean arrasados o degradados o que, en áreas centrales, se retacee a límites inaceptables las condiciones de aire, sol, luz y vistas de los ambientes de sus viviendas y lugares de trabajo.
- La inexistencia de criterios urbanísticos en la formación y destino del patrimonio fiscal de tierras urbanas ha contribuido a dificultar soluciones ya que mientras algunos organismos han cedido indiscriminadamente terrenos bien localizados otros han debido recurrir a costosas expropiaciones para el cumplimiento de sus programas.

Ante el reconocimiento de éstos y otros problemas, no es de ningún modo casual el hecho que actualmente en distintos países numerosas ciudades nuevas se piensen y se construyan como un todo, acto que generalmente es precedido por la adquisición pública de la tierra. Así pueden citarse múltiples ejemplos en Gran Bretaña, Francia, Holanda, etc. y, en Latinoamérica los bien conocidos de Brasilia y Ciudad Guyana.

1.4. Naturaleza y función de una ley de uso del suelo y ordenamiento urbano.

Aunque resulte paradójico, la problemática del ordenamiento territorial y urbano, en nuestro país, queda al margen de toda competencia de algún organismo específico de la administración nacional o provincial. El país está organizado en base a un gobierno central y provinciales integrados

por diferentes Ministerios que atienden aspectos sectoriales (transporte, energía, industria, vivienda, salud, educación etc.) sobre todo el territorio de su jurisdicción. Cuando se intenta visualizar el ordenamiento territorial en base a unidades geográficas urbanas en las cuales confluyen todos los aspectos sectoriales, esta visión "horizontal" entra en conflicto con la división administrativa sectorial o "vertical" ya señalada.

Por otra parte, si se pretende que sean los Municipios los que exclusivamente atiendan a los problemas del ordenamiento urbano, ello resulta bastante ilusorio ya que factores poderosos en la conformación de las ciudades como son las redes de transporte, comunicación, energía, servicios públicos, programas de vivienda, inversiones en industrias, puertos, etc. son todos inducidos o determinados desde el nivel nacional o provincial. Les cabe sí, a los Municipios como órganos locales de administración y gobierno una responsabilidad directa sobre las áreas urbanas sometidas a su jurisdicción, pero ello no puede soslayar la indelegable competencia provincial y nacional en lo que se refiere a los objetivos del desarrollo de las áreas urbanas y a los mecanismos legales y administrativos que posibiliten una acción intersectorial coordinada para tal fin.

Dado el grado de complejidad y dinamismo que ha adquirido la ciudad en la sociedad industrial si bien es cierto que no puede alcanzarse un buen resultado final por el simple agregado de viviendas, loteos, galpones, etc., cuya localización se decide por motivaciones individuales, tampoco debe deducirse que el sólo acto de la planificación previa sea la panacea segura ya que, en definitiva, la coherencia a que se aspira dependerá de la calidad de esos planes y del esfuerzo puesto en su realización.

En consecuencia, es función de una ley de uso del suelo y ordenamiento urbano fijar las pautas para una acción planificada que reconozca los problemas existentes e induzca a las soluciones que requieren. Este cometido implica:

- fijar los criterios para una ordenada clasificación de la situación urbana en cada localidad;
- la elaboración de planes que contemplen las soluciones deseables y proyecten las necesidades futuras, determinando los contenidos, pla-

zos y modalidades de elaboración de los mismos;

- las formas de coordinación a que estarán sometidas las acciones públicas en función de dichos planes así como sus alcances y procedimientos de aprobación;
- las normas a que deberán ajustarse todo acto de incorporación de nuevas superficies al uso urbano y las formas de uso y ocupación del suelo que implica toda localización de actividades;
- las medidas especiales que podrá disponer el Municipio para corregir situaciones defectuosas pre-existentes y facilitar el proceso de desarrollo o reestructuración de áreas urbanas;
- la creación de fondos que posibilite atender a necesidades urbanas no previstas en las acciones específicas de distintos organismos;
- el régimen a que se ajustarán las multas y penalidades.

Aunque es larga la trayectoria recorrida por otros países en la formulación y ajuste de la legislación relativa al planeamiento urbano, en el nuestro, aparte de algunos anteproyectos formulados para el nivel nacional, se cuenta con dos antecedentes en el nivel provincial: la ya promulgada Ley Nº 8912 "De ordenamiento territorial y uso del suelo" de la provincia de Buenos Aires y el anteproyecto de "Ley de uso del suelo y ordenamiento urbano" formulado en el año 1969 para la provincia de Salta.

Al contenido y alcances de tales documentos nos referimos en los puntos subsiguientes de este informe.

PUNTO 2: Análisis de los principales antecedentes en el país de leyes provinciales de uso del suelo.

2.1. Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo, Nº 8912, de la provincia de Buenos Aires, promulgada el 24/10/1977.

La importancia de este antecedente reside no sólo en el alcance de sus contenidos sino por ser la primera legislación en la materia vigente en nuestro país y por haberse aplicado en la provincia de mayor extensión y peso demográfico.

Consideramos que esta ley sancionada constituye un instrumento sumamente valioso, en primer término, porque sus disposiciones son específi-

cas y no meramente enunciativas de objetivos generales lo cual le otorga aplicabilidad inmediata aún sin el dictado de los subsecuentes decretos reglamentarios.

Entre los aspectos que esta Ley contempla y regula cabe destacar que:

- a) Obliga a los gobiernos municipales a proceder a la clasificación del territorio bajo su jurisdicción según el uso del suelo que en cada caso se ejercita y la dotación de servicios de infraestructura que posee y, en consecuencia, a elaborar planes de ordenamiento urbano de acuerdo a los cuales se zonificarán las áreas según usos, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
- b) Obliga a justificar las acciones conducentes a la creación, ampliación o re-estructuración de áreas urbanas dentro de normas que contemplan la necesaria flexibilidad cuando se trata de urbanizaciones integrales. Todo nuevo parcelamiento debe estar sujeto a un plan previo aprobado y ser dotado de los servicios de infraestructura y equipamientos necesarios (aún en el caso de parcelamientos pre-existentes. Tampoco se admiten fraccionamientos que impliquen una ampliación del área urbana en el caso que las zonas o distritos adyacentes cuenten con mas del 30% de sus parcelas sin edificar (medida que puede atemperarse cuando el municipio constate situaciones generalizadas que deriven en la ausencia de oferta de inmuebles o excesivo precio de los ofrecidos). Estas previsiones son conducentes a desalentar las actitudes especulativas, evitar la dispersión urbana, garantizar la adecuada estructuración urbana y las cesiones de tierras para usos públicos.
- c) Impone standards de habitabilidad mediante normas precisas que regulan las densidades de población, el tejido urbano, las dimensiones de los parcelamientos, la intensidad de ocupación acorde con los servicios de infraestructura y equipamientos, así como las superficies mínimas de espacios libres y públicos.

Entre los aspectos más destacados de estas normas caben mencionar los siguientes:

- Se fija como Densidad Urbana Bruta máxima para cualquier centro urbano el tope de 150 hab/Há.

* De este standard resulta, en concepto de todo uso urbano, 66 m²/hab. de suelo lo que se estima un mínimo razonable siempre que en los

planes se distribuyan equilibradamente las superficies para los diferentes usos y se delimite con precisión los límites urbanos sobre los que será aplicado.

- Se establece como Factor de Ocupación Total (FOT) máximo en áreas que cuenten con todos los servicios de infraestructura: 2,5 para uso residencial (DRN: 1.000 hab/Há) y 3,0 para otros usos (DRN: 2.000 hab/Há) los que pueden ser incrementados en función del ancho de parcela, retiros de medianeras, retiros de la línea municipal, menor superficie de suelo ocupada y espacio libre público al frente, hasta alcanzar un máximo de 4,25 y 5,1 respectivamente.

La premisa de conceder incrementos del FOT y de la DRN en función de la mejora del tejido urbano aparece como un ponderable acierto de estas normas por cuanto impulsa a obtener mejoras de habitabilidad en las áreas centrales, a lo cual se suma la prohibición de utilizar patios internos como medio de iluminación y ventilación de locales de habitación y trabajo.

En las parcelas que carezcan de agua corriente y cloacas la intensidad de la ocupación se reduce drásticamente a una sola vivienda unifamiliar por parcela y, cuando exista agua corriente sin cloacas la densidad no puede sobrepasar los 150 hab/Há.

Estas disposiciones también se consideran altamente positivas ya que constituyen una garantía contra la contaminación de napas o el desborde indiscriminado de efluentes cloacales.

- La dimensión mínima de las parcelas están fijadas en una escala que se corresponde con la densidad de población prevista para el área. Sobre este punto sólo puede objetarse que no haya sido relacionado también con los usos de la tierra a que estarán afectadas.
- En todo nuevo fraccionamiento se obliga a una cesión de terrenos para usos públicos que varía según la cantidad de habitantes previstos, hasta un máximo (cuando se trata de más de 5000 hab.) de 6 m²/hab para área verde y 2 m²/hab para reserva de uso público. Este standards (que según el art. 13 incluye espacios libres vecinales y parques urbanos) resultará en un porcentaje variable del total del área a subdividir de acuerdo con la DRN que se prevea. Así para una DRN de 100 hab/Há corresponderá la cesión de un 6% del área y si se alcanza una DRN de 1000 hab/Há corresponderá

el 60%.

- d) Se crean mecanismos para la movilización del suelo urbano que no tienen precedentes en el país como son:
- 1) la declaración de "zonas de provisión prioritaria de servicios y equipamientos comunitarios" que implicará el compromiso de orientar hacia las mismas la inversión pública y privada para dotarlas de tales elementos esenciales;
 - 2) la declaración de áreas como de "edificación necesaria" en las cuales los municipios podrán establecer plazos obligatorios para edificar cuyo incumplimiento puede llevar a la expropiación de las parcelas y su posterior venta en subasta pública o a la imposición de un gravámen especial sobre las mismas;
 - 3) la declaración de áreas de "englobamiento parcelario" con el fin de posibilitar cambios de usos o reconformación parcelaria, lo que implicará su declaración de utilidad pública sujeta a expropiación por parte de la Municipalidad, reservándose la Provincia una acción directa en tal sentido (con o sin participación de empresas privadas) en áreas cuyo desarrollo sea prioritario.
- e) Establece una escala de multas y sanciones para penar las infracciones.
- f) Se prevé la elaboración de planes intermunicipales lo que adquiere especial significación en el caso de áreas metropolitanas.
- g) Especifica los organismos municipales (oficinas de planeamiento) y provinciales (Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Asuntos Municipales y Secretaría de Planeamiento) que intervendrán en el proceso de ordenamiento territorial y en los actos aprobatorios de planes y medidas a aplicar, indicando que los planes serán obligatorios para los organismos provinciales y municipales.
- h) Señala los plazos en los cuales los municipios deberán dar cumplimiento a las acciones previstas en la ley.

De acuerdo a tal enumeración es evidente la amplitud y alcance de los contenidos de esta ley. No obstante, cabe señalar que en el articulado de la misma se otorga mayor énfasis y precisión a las normas y medidas tendientes a regular los nuevos parcelamientos urbanos y las formas de uso y ocupación del suelo con el fin de evitar la sobre saturación de

los tejidos urbanos, las actitudes especulativas, la dispersión urbana, la carencia de infraestructura y equipamiento y el subsecuente peligro de contaminación de las fuentes de provisión de agua potable. En tal sentido se orienta acertadamente la acción que deben cumplir los municipios y se respalda con standards bien precisos los alcances de las restricciones al dominio que es necesario imponer. Dentro de los mismos e importantes objetivos se encuadran las medidas especiales previstas para lograr la oportuna movilización del suelo urbano.

En cambio resuñtan delineadas con menor precisión los tipos de planes que deberán formular los municipios, los contenidos, plazos y formas de aprobación de los mismos con el fin de garantizar la efectiva coordinación de los organismos públicos involucrados. También ha sido omitida recomendaciones para la integración de fondos especiales de desarrollo urbano y de patrimonios municipales de suelo urbano que, por otra parte, parecen imprescindibles para garantizar en ciudades existentes los standards de equipamiento y espacios libres públicos a que la ley obliga.

Las observaciones efectuadas no desmerecen el valor de este documento pionero sobre las actitudes que deben asumir los gobiernos provinciales con el fin de encañzar el ordenado desarrollo de sus áreas urbanas.

2.2. Anteproyecto de "Ley de uso del suelo y ordenamiento urbano" formulado para la provincia de Salta en 1969.

Desde la fecha de su promulgación, en 1956, la ley española de "Régimen del suelo y ordenación urbana" se ha constituido en un documento señero de gran prestigio en todos los países de habla hispana. El anteproyecto elaborado para la provincia de Salta en 1969 reproduce con toda fidelidad sus contenidos a los cuales sólo se han efectuado algunas simplificaciones y las adecuaciones locales imprescindibles.

2.2.1. Contenido

- El Título Preliminar trata de las finalidades y campo de aplicación de la ley. Se definen: 1ª) los aspectos a que se referirá la actividad urbanística y 2ª) las facultades que comprenderá la competencia urbanística a) en general, b) con respecto al régimen del suelo, c) en lo que atañe a la ejecución de las urbanizaciones y d) en orden al fomento de la edificación e intervención en el ejercicio de las facultades del

derecho de dominio del uso del suelo y su edificación.

- El Título I sobre "Planeamiento urbanístico" trata de las clases de planes y sus contenidos, los requisitos y competencias para su formulación, aprobación y de los efectos de la aprobación. En tal sentido se prevé la redacción de un Plan Provincial de urbanismo así como planes zonales, departamentales y municipales. Estos últimos se clasifican en: planes generales, planes parciales de reforma interior o extensión, y proyectos de urbanización. También se prevé la formulación de planes especiales con objeto de ordenamiento de núcleos de interés histórico, protección del paisaje, conservación del medio rural, saneamiento, y otros fines análogos.

Entre otros aspectos, cabe señalar que: como actos preparatorios se autoriza a la suspensión por un año (ampliable a dos) de los trámites relacionados con la aprobación de subdivisiones y edificación; determina prioridad para los planes de municipios con mas de 30.000 habitantes; luego de una aprobación provisional se obliga a que los planes sean sometidos a consulta pública antes de la aprobación definitiva; se determina una revisión de los mismos cada 15 años, pudiendo anticiparse a instancia de los organismos interesados.

Entre los efectos de la aprobación de planes se destacan: que tal acto implicará la declaración de utilidad pública de las obras, terrenos y edificios que fueran necesarios para el cumplimiento de aquéllos; la imposición de servidumbres que estén previstas; y la calificación como fuera de ordenación de los edificios e instalaciones disconformes los que quedan inhibidos para efectuar obras nuevas de consolidación.

Por último, se establece que la provincia podrá dictar normas de ordenamiento complementarias y subsidiarias del planeamiento a las cuales deberán ajustarse las disposiciones previstas en los distintos planes.

- El Título II sobre "Régimen urbanístico del suelo" trata:

- a) de la clasificación del suelo, para lo cual se determinan las siguientes categorías: urbano, de reserva urbana, de transformación, rural y rústico.
- b) de la obligación de los municipios de constituir su respectiva reserva municipal de suelo lo que podrá efectuarse por expropiación conforme al programa de actuación del plan general aprobado y ser enajenados para el cumplimiento del mismos

- c) de las condiciones que deben cumplir los parcelamientos, que no serán autorizados sin la aprobación de un plan parcial previo del sector y según el orden de prioridades que el mismo establezca, así como de las facultades para proceder a reparcelamientos en el caso que no se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable. De resultar necesaria la concentración de parcelas se atribuirá un régimen de copropiedad de conformidad con los propietarios involucrados.
 - d) de la valuación de terrenos para lo cual remite a lo establecido en la ley de expropiación.
- El Título III trata de la "Ejecución de los planes de urbanismo" imponiendo la actuación por polígonos y con arreglo al orden de prioridades establecidas en los planes. Con respecto a la ejecución de las urbanizaciones se establecen cuatro sistemas de actuación:
- 1) Sistema de cooperación: de acuerdo a este sistema el municipio cita a los propietarios incluidos en el polígono invitándolos a cooperar en la urbanización, los que en dos meses deberán manifestar su aprobación o rechazo. En caso de negativa podrá ser excluido mediante expropiación. La aceptación implica; por parte de los propietarios, las obligaciones de: ceder gratuitamente las superficies destinadas a vías de circulación y parques públicos (para estos últimos el 1%) de la superficie edificable); contribuir económicamente a las obras de construcción de plazas, avenidas y calles en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación y costear las obras de infraestructura de: movimiento de tierra, pavimentación, desagües pluviales, drenajes, alumbrado público, redes de agua, electricidad y gas, plantaciones, arbolado y jardinería precisados en el plan. Los solares serán edificables dentro de los plazos que se determinen con sujeción a expropiación por todo acto en contrario.
 - 2) Sistema de expropiación: por tal sistema se autoriza a entidades públicas a adquirir mediante expropiación uno o varios polígonos sin necesidad de la previa aprobación de un plan parcial, con el objeto de constituir una reserva municipal de suelo o para realizar la urbanización completa a su costo.
 - 3) Sistema de compensación: por este sistema los propietarios de un polígono se unen con fines de urbanización, con solidaridad de he-

neficios y de cargas para lo cual constituirán una Junta de compensación con personería jurídica. Esto obliga a los propietarios a incorporar sus terrenos a la gestión común (a la que pueden sumarse los municipios y empresas urbanizadoras llegando, si es del caso, a constituir una Sociedad Mixta). El proyecto de urbanización requiere aprobación de pla previo y el incumplimiento de algún propietario motivará la expropiación de sus terrenos por parte del municipio a pedido de la Junta de compensación.

- 4) Sistema de cesión de terrenos viales: en este sistema los propietarios sólo cederán al municipio los terrenos viales y de plazas y jardines en tanto que los destinados a edificios públicos serán adquiridos por quién corresponda. Las obras de urbanización son ejecutadas por el Municipio previa aplicación de tasas especiales que serán pagadas por los propietarios con seis meses de antelación a los gastos previstos para cada período de ejecución de las mismas.

Los planes generales deberán establecer el sistema de ejecución que habrá de aplicarse y en caso contrario tendrán carácter preferente el de cooperación si se trata de nuevas urbanizaciones y el de cesión de viales si se trata de fraccionamientos en sectores parcialmente urbanizados.

- El Título IV trata del "Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo". Se acuerdan a los municipios facultades para:

- a) imponer plazos forzosos de edificación en las parcelas que cuenten con infraestructura completa y que sean declaradas de interés inmediato de urbanización, y se acuerda una exención del 50% del impuesto inmobiliario a quienes cumplieren;
- b) ceder o enajenar (mediante subasta pública) terrenos del patrimonio municipal de suelo a los fines previstos en el plan de urbanismo;
- c) establecer recargos sobre edificación deficiente;
- d) intervenir en la edificación y uso del suelo requiriendo permisos, o pudiendo imponer órdenes de ejecución o suspensión de obras.

- El Título V trata de la "Gestión económica". En su articulado obliga

a los municipios de más de 20.000 habitantes a formar un presupuesto especial de urbanismo para atender a las obligaciones derivadas de la aplicación de la ley; a asignar un 5% de su presupuesto ordinario para constituir el patrimonio municipal de suelo y otro 5% para ejecución de obras previstas en los planes; autoriza a emitir obligaciones y concretar préstamos y se preveen asignaciones provinciales a los mismos fines.

Asimismo se autoriza a los municipios a establecer contribuciones especiales, impuesto sobre ordenación urbanística y por aumento del volumen de la edificación. El impuesto sobre ordenación urbanística es aplicable a todos los terrenos sin edificar comprendidos en un plan parcial de ampliación urbana.

- El Título VI trata de los "Órganos directivos y gestores" que, a nivel provincial y local, entenderán en las actividades reguladas por la ley.

En tal sentido, a nivel provincial se propone: un Consejo Provincial de Urbanismo con la presidencia del Gobernador e integrado por los Ministros, el Asesor de Desarrollo y el Jefe responsable del Planeamiento; una Comisión Central de Urbanismo presidida por el Asesor de Desarrollo e integrada por los Secretarios de Obras Públicas, de Hacienda, de Producción y Vivienda y por el Jefe responsable del Planeamiento; y, por último, una Asesoría de Desarrollo que actuará como órgano permanente encargado de la preparación, gestión y ejecución de los acuerdos que realicen los organismos anteriormente mencionados. Los órganos locales son: las Comisiones Departamentales de Urbanismo presididas por el Promotor Zonal del área y, por otra parte, los propios municipios.

- El Título VII establece un "Régimen Jurídico" que trata de peticiones, actos y acuerdos, responsabilidades y sanciones y de recursos administrativos.

2.2.2. Observaciones

No caben reparos al riguroso orden conceptual y temático que, siguiendo fielmente a la ley española, tiene este anteproyecto de ley que hemos descrito. No obstante, cabe efectuar los siguientes comentarios:

- a) No se contemplan situaciones de transición que se derivan de la

falta de tradición y planeamiento urbanístico existente en nuestro país, tanto en lo que respecta a la clasificación del suelo como en los tipos y contenidos de los planes.

- b) A pesar de establecer cuatro interesantes sistemas de ejecución de las urbanizaciones no resulta del todo claro e indicativo la forma en que habrían de proceder los municipios para orientar el proceso de urbanización de acuerdo con las condiciones existentes.
- c) No quedan establecidas por la ley las normas básicas que deberán ser observadas para asegurar un adecuado uso del suelo urbano y standards de dimensiones de parcelas, densidad de población, infraestructura de servicios e intensidad de ocupación del suelo, quedando tales factores relegados a la posibilidad ulterior que la provincia dicte "normas complementarias y subsidiarias de planeamiento". Esto tornaría la ley poco operativa pues uno de los mayores respaldos que necesitan los municipios es para hacer valer normas de habitabilidad adecuadas.
- d) Entre las facultades para intervenir sobre los derechos patrimoniales no se contemplan algunas situaciones típicas derivadas del desordenado proceso de urbanización que se ha seguido en el país y que es necesario corregir.
- e) La propuesta para constituir los "órganos directivos y gestores" a nivel provincial y local no parece ajustada de manera operativa con la realidad de la estructura administrativa existente.
- f) En el procedimiento de aprobación de planes no aparece garantizada la opinión explícita de todos los organismos provinciales y nacionales concurrentes.
- g) Por último, y como observación de detalle, cabe señalar que la terminología utilizada para caracterizar algunas figuras y actos urbanísticos resultan traspuestos y no es habitual en nuestro medio.

A pesar de las observaciones efectuadas, este anteproyecto de ley constituye una loable adhesión a un trabajo de trascendental importancia para regular las acciones urbanísticas como es la ley española sobre "Régimen del suelo y ordenación urbana".

LEY DE DESARROLLO Y USO DEL SUELO URBANO PARA LA PROVINCIA DE SALTA

FUNDAMENTOS

El proyecto de ley que se presenta establece las bases, normas y procedimientos fundamentales para orientar el proceso de ordenamiento y desarrollo urbano dentro del ámbito de la provincia de Salta. Con tal finalidad regula especialmente la creación, ampliación y ordenamiento de los centros urbanos así como las formas de ocupación y uso del suelo urbano.

I

I

El grado de urbanización

Respondiendo a una tendencia generalizada en todo el mundo, en las últimas décadas se ha producido en el país un acelerado proceso de concentración de población en las ciudades a tal punto que el Censo de 1970 arrojó una relación del 79% de población urbana sobre la total del país.

En el mismo año esa relación en la provincia de Salta alcanzaba al 62,9%, en tanto que en 1960 había sido de 51,4% y en 1947 de 39,6%. Esto indica como probable que en el ámbito provincial este proceso de urbanización continuará acentuándose hasta alcanzar la media del país. De ello se deriva la urgente necesidad de disponer de pautas institucionalizadas que tiendan a encauzar eficientemente el desarrollo urbano con el fin de prevenir y corregir problemas que afectan a los principales centros urbanos de la provincia y propender así al mayor bienestar de la población y eficiencia de las actividades localizadas en los mismos.

II

Problemas existentes

Hasta el presente el proceso de urbanización en la provincia se rige por disposiciones incompletas, que no integran un conjunto orgánico, por lo cual el régimen de uso del suelo se halla librado a una amplia

autonomía y libertad de iniciativas en la ejecución de las urbanizaciones las que son promovidas por medio de acciones dispersas, incompletas y discontinuas. De ello se ha derivado:

- Una desmesurada e inconexa irradiación del perímetro de extensión de las ciudades que, unido a la especulación del suelo y retención de baldíos, malogra todo principio de estructuración urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y dificulta proveer a la población dispersa los servicios de infraestructura, transporte y equipamiento comunitario a costos razonables.
- Como contraparte, esta situación induce a la sobre saturación de las áreas centrales en las cuales se observa la tendencia a conformar un tejido urbano incapaz de proporcionar las superficies libres necesarias para garantizar buenas condiciones de pureza del aire, tierra y aguas.

A estos resultados se suman otros efectos no menos perjudiciales, como son:

- La negligencia, cuando no la destrucción, con respecto a la conservación del paisaje natural, de las condiciones ambientales y de recintos de particular valor histórico, estético o tradicional.
- La superposición de usos del suelo no compatibles entre sí, lo que origina una perjudicial coexistencia en áreas residenciales a la par que actividades productivas o de servicio carecen de áreas definidas para su cómodo desarrollo.
- El peligro de saturación de la trama vial ante la inexistencia de una clasificación de vías que contribuya a preservar el rol funcional que deben cumplir dentro de la estructura urbana.
- Falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo para asignar a espacios libres recreativos, a planes oficiales de vivienda y a otras necesidades de equipamiento comunitario público o privado. Esto es más sensible por cuanto el acelerado grado de valorización que adquieren las tierras en su transformación de rural a urbana dificulta posteriormente la adquisición de los terrenos necesarios y su correcta localización dentro del área urbana.

Por otra parte, sobre las áreas urbanas actúan numerosos organismos nacionales y provinciales que atienden la provisión de servicios de infraestructura, equipamiento social y promoción industrial, cuyo enfoque, si bien valioso, es exclusivamente sectorial y no puede encuadrar de por sí en una coherente secuencia de acciones que provea el mejor acondicionamiento integral, presente y futuro, de las áreas urbanas.

No se ignora que el progreso de las ciudades está ligado, en gran medida, al desarrollo global de un país. Las ciudades como hecho físico tienen un costo considerable de instalación de infraestructura y de servicios (al menos en los niveles deseables de eficiencia) y que en algunos casos de los países en desarrollo parecen situarse más allá de las posibilidades económicas de sus habitantes. Pero, no es menos cierto que muchos problemas pueden ser obviados por medio de una preventiva acción de ordenamiento y coordinación del esfuerzo común y, que los costos de infraestructura y servicios pueden ser optimizados en función del bienestar general.

En otro orden, el territorio de la provincia presenta pronunciados vacíos de explotación y de ocupación poblacional cuyo progresivo proceso de colonización deberá ser atendido con la creación de nuevos centros y equipamientos urbanos lo cual exigirá un adecuado proceso de planeamiento previo.

III

Propósitos de la ley

Por las razones expuestas en los puntos anteriores, el Estado provincial no puede mantenerse ajeno a la situación creada, o que pueda crearse, por la falta de anteriores previsiones. Es propósito primordial de una ley de ordenamiento y uso del suelo urbano el establecer las pautas dentro de las cuales deberá encuadrarse la responsabilidad de los gobiernos municipales en materia de ordenamiento urbano y el marco legal con que el gobierno provincial respaldará esta acción. Con tales fines la ley debe:

- a) Regular el régimen urbanístico del suelo atendiendo al reconocimiento de la situación existente en las áreas urbanas mediante pautas uniformes para la clasificación del suelo de acuerdo con

el uso y estado de ocupación del mismo, a la par que deberá contemplar mecanismos adecuados para que las nuevas superficies que se incorporen al uso urbano se anexasen en forma ordenada a las ya existentes, se ajusten al ritmo real de crecimiento de población y se garantice en ellas el nivel necesario de servicios.

- b) Hacer que las acciones urbanísticas que se ejecutan por intermedio de numerosos agentes públicos y privados se encuadren en el marco de una acción planificada que permita lograr estructuras urbanas eficientes y correlacionadas con los procesos económico-sociales que en ellas se verifican. Esto implica el conocimiento de las causales históricas que han dado origen a cada centro urbano, el rol funcional que el mismo cumple en el contexto regional y la evolución previsible futura cabalmente cuantificada y cualificada.

Por otra parte, la estructura urbana debe contemplar:

- la ocupación de áreas topográficamente aptas para tal destino;
- la preservación del medio natural evitando el deterioro de elementos esenciales como el suelo, aire, agua y vegetación;
- la acertada localización de actividades y su interrelación con las que le son afines;
- la ubicación estratégica de los grandes equipamientos como son: terminales de transporte automotor, parques urbanos, hospitales, mercados, parques industriales, etc.
- una red vial y de transportes adecuadamente trazada y clasificada de modo que posibilite la fluida movilidad de los flujos de bienes y personas;
- un tejido urbano que garantice buenas condiciones higiénicas a los ambientes de residencia y trabajo;
- la equilibrada relación trabajo-vivienda;
- servicios de infraestructura acordes con la densidad de ocupación y el nivel de desarrollo de la región;
- comunidades residenciales coherentemente organizadas;
- la rehabilitación de sectores sociales marginados y de áreas urbanas deterioradas;
- la caracterización espacial y estética de los diferentes ámbi-

tos urbanos.

Todos estos aspectos se presentan en la ciudad intimamente correlacionados entre sí aunque suelen ser definidos mediante diferentes iniciativas provenientes de múltiples sectores públicos y privados por lo cual es evidente la necesidad de encuadrarlos en forma previa dentro de los lineamientos de una plan urbano general.

- c) Propiciar instrumentos efectivos para la promoción del desarrollo urbano que posibiliten:
- corregir situaciones defectuosas pre-existentes;
 - garantizar la disponibilidad de suelo urbano bien localizado como base necesaria para facilitar la obra pública;
 - velar porque el ejercicio de la propiedad privada se efectúe en forma acorde con sus propias necesidades y las del bienestar general;
 - evitar que las acciones especulativas distorsionen el ordenado proceso de ocupación del territorio;
 - aunar el esfuerzo de urbanización público y privado en acciones conjuntas, con responsabilidades y derechos bien identificados;
 - penalizar las infracciones que en tal sentido se cometan;
 - crear fondos específicos que otorguen una base financiera para programas urbanos.
- d) Orientar a los municipios en las normas básicas que deben ser adoptadas con el fin de garantizar los objetivos de eficiencia que se pretende alcanzar con respecto al uso y ocupación del suelo, infraestructura de servicios y conservación del paisaje natural y urbano
- e) Especificar los organismos del nivel provincial y municipal que intervendrán en el campo de aplicación de la ley.

Una efectiva labor de ordenamiento será fruto de los medios que pueda proporcionar la ley, de la clarificación que puedan aportar los planes y de la coordinación del esfuerzo público y privado en función de los cometidos contenidos en los mismos.

IV



Descripción de la ley

Las soluciones que se propician dentro del articulado que conforma este proyecto de ley no son totalmente inéditas ya que corresponden a fenómenos de carácter general que han sido encarados con anterioridad en numerosos países que han acusado presiones análogas y al mismo tiempo coinciden con iniciativas anteriores surgidas en el país. Por tal razón, en la descripción que a continuación se efectúa del contenido de este proyecto de ley, mediante un número de referencia se remite al lector a las fuentes de raíz nacional y otros antecedentes que han sido especificados en el Anexo, en lo cuales se consignan principios análogos.

- "Ley de desarrollo y uso del suelo urbano" (1)
- El Título I se refiere a las finalidades y objetivos de la ley, que pueden sintetizarse como el establecer las bases de una acción planificadora que asegure el mejor uso y ocupación del suelo como principio fundamental para lograr un adecuado desarrollo de las condiciones físicas, funcionales y ambientales en las áreas urbanas.
- El Título II trata de los organismos de aplicación que atenderán a la promoción, regulación, ejecución y supervisión de las acciones previstas en la ley, así como el alcance de aplicación de la misma. (2)

Organismos fundamentales de esta organización han de ser: a) en el nivel local, los propios municipios encargados de planificar y regular el desarrollo de las áreas urbanas dentro de sus jurisdicción, y b) en el nivel provincial, la Comisión Permanente de Desarrollo Urbano cuya competencia primordial consiste en promover y supervisar el proceso que se efectúa a nivel local, así como la de coordinar las acciones a cargo de organismos provinciales y nacionales que tengan relación con aquellos planes locales.

La integración de dicha Comisión Permanente con los titulares, o sus representantes, de la Secretaría de Planeamiento, de la Secretaría de Municipalidades y del Instituto Provincial de Desarrollo

Urbano y Vivienda, así como la obligatoriedad de convocar en cada caso a una Comisión de Consulta, garantiza una amplia representatividad de todos los organismos públicos involucrados sectorialmente en distintos aspectos del desarrollo urbano y otorga la posibilidad de su eficaz coordinación. (Con las disposiciones contenidas en el capítulo 2 del Título IV referentes al procedimiento de presentación y aprobación de los planes, se clarifican aún más los alcances y cometidos de esta Comisión).

En el mismo Título se establece que la aplicación de la ley obligará a todas las Municipalidades de primera categoría las que comprenden a las principales ciudades de la provincia. Estas ciudades son las que acumulan mayor cantidad de población y experimentan un crecimiento urbano más dinámico (con tasas de incremento anual medio de población, para el período 1960-70, del orden de 3,6 y 4 %). Si bien se circunscribe en parte el campo obligatorio de aplicación de la ley, ello apunta a facilitar la puesta en marcha del proceso y aprovechar mejor la limitada disponibilidad de personal técnico capacitado. No obstante, no se niega la posibilidad que otros municipios adhieran voluntariamente, o por expresa indicación de la provincia, a la aplicación de la misma.

- El Título III trata del régimen urbanístico del suelo por el cual se establecen los principios fundamentales que regirán la habilitación del suelo para usos urbanos.

En el Capítulo 1 se fijan los criterios para efectuar la clasificación del suelo urbano en distintas áreas. (3) Con tal fin se contempla:

- a) Una clasificación básica de la situación existente en tres categorías: área urbana, área urbana complementaria y área rural y se subdivide a la primera en área urbana consolidada y área urbana a consolidar, de acuerdo con el grado de ocupación y servicios de infraestructura que posean. Esta primera clasificación posibilitará delimitar con precisión los Ejidos urbanos y obtener una clara visión comparativa del grado de extensión y desarrollo real adquirido por los distintos centros urbanos, al mismo tiempo que proporcionará un criterio objetivo para decidir sobre la razonabilidad de admitir nuevos fraccionamientos

de tipo urbano.

- b) La clasificación básica que derivará de la aplicación de planes, según la cual a la clasificación anterior se agregan: las áreas de reserva urbana, áreas de preservación y áreas de recuperación. Las áreas urbanas, en función de planes, serán subdivididas en zonas a ser asignadas a los distintos usos del suelo en los Códigos de Zonificación que establezcan los municipios.

En el Capítulo 2 se fijan los requisitos y condiciones a que quedará sujeto el proceso de incorporación de nuevas áreas a los usos urbanos, ya se trate de nuevos centros o ampliación de los existentes. (4)

Los aspectos contemplados en este capítulo revisten particular importancia por cuanto no es posible seguir admitiendo el grado de desorden, oportunismo y liberalidad con que han sido efectuados hasta la fecha fraccionamientos y desarrollos de tipo urbano. Así se han creado superficies de urbanización desproporcionadas en relación a los reales crecimientos de población en el corto y medio plazo, muchas veces desvinculados de las áreas urbanas existentes y/o carentes de los servicios de infraestructura indispensables. De tal modo la población, especialmente de escasos recursos económicos, y muchas actividades productivas, se han localizado en forma dispersa en zonas a las cuales es imposible proveer a costos razonables de la extensión de servicios de infraestructura, de accesibilidad para el transporte público o de equipamientos comunitarios esenciales como los de educación, sanitarios, comerciales y administrativos.

Otras veces las actitudes especulativas no se han detenido a considerar la aptitud física de los terrenos o las calidades del paisaje natural que deben ser preservadas y, en algunos casos, la falta de planes de infraestructura ha llevado al deterioro o contaminación de las fuentes de provisión de agua potable.

En el presente proyecto de ley se tiende a corregir los perjudiciales efectos de esta situación otorgando al sector público, representado primordialmente por el municipio, la responsabilidad de orientar el proceso de urbanización mediante la delimitación y planificación previa de aquellas áreas que estarán destinadas a la ampliación o creación de centros urbanos, en forma proporcionada a las necesida-

des reales y dentro de las cuales, siguiendo un proceso ordenado, se dará curso a la acción positiva de la iniciativa privada para incorporar nuevas superficies urbanizadas.

A tales efectos, para proceder a la ampliación de áreas urbanas existentes se prevé tres modalidades:

- a) Por "áreas de expansión" que se refiere a parcelamientos de superficies no mayores de 20 Hás y para las cuales no es exigible un plan previo. Esta modalidad otorga suficiente flexibilidad para contemplar el caso de superficies relativamente pequeñas que han quedado englobadas dentro de las áreas urbanas o de ciudades que aún no cuentan con un plan aprobado.
- b) Por "áreas de ensanche urbano", que implica la ampliación por sectores coherentemente planeados en base a un Plan Parcial que debe ser previamente aprobado. Esta modalidad aparece como la más deseable por cuanto dichos sectores serán dimensionados, localizados y organizados de acuerdo a planes urbanos generales y en los cuales se garantizara un adecuado empalme con la estructura urbana existente, la zonificación de usos del suelo así como la reserva y cesiones de terrenos para ser afectados a usos públicos.
- c) Por "operaciones integrales" entendiendo como tales los conjuntos promovidos por intermedio de planes oficiales o privados que impliquen no sólo la subdivisión de la tierra sino la simultánea construcción de la infraestructura, viviendas y equipamientos comunitarios. En razón de proporcionar una urbanización completa estos conjuntos podrán ser localizados con mayor flexibilidad que los otros tipos de ampliación.

En todos los casos se busca compactar la ciudad y acelerar el proceso de consolidación de las áreas urbanas ya existentes admitiéndose la persistencia de un 30% de lotes vacantes lo que se reconoce como suficiente para garantizar la fluidez en la oferta de terrenos y valores razonables en la comercialización de los mismos.

Por último, la aprobación de parcelamientos que impliquen la creación de nuevos centros de población deberá responder a una necesidad ampliamente fundamentada y estar dotados de un plan general previo.

- El Título IV se ocupa del planeamiento urbanístico. Hoy está internacionalmente reconocido que el planeamiento previo es un instrumento eficaz y la base necesaria para todo ordenamiento urbano. (5)

El Capítulo 1 especifica el tipo de planes que podrán ser formulados y el contenido de los mismos. (6) Así se prevé la formación de planes urbanos y planes especiales. Los primeros abarcan tres subtipos:

- a) generales: que contemplarán la totalidad de los aspectos urbanos y sus implicancias económicas, técnicas, sociales y jurídicas;
- b) los básicos de ordenamiento: que se aplicarán para atender fundamentalmente a la zonificación de usos y ocupación del suelo en caso de no haberse formulados un plan general;
- c) los parciales: que se refieren a sectores de áreas urbanas y que pueden ser de ampliación o renovación urbana.

Los planes especiales están destinados a atender aspectos singulares del ordenamiento como ser: protección del paisaje, aspectos de saneamiento y otros fines análogos.

En el Capítulo 2 se regulan todos los actos relativos a la formulación y aprobación de planes: actos preparatorios, competencias y plazos así como procedimientos para su aprobación y modificación de modo que se instituyan las máximas seguridades en el ejercicio de la amplia gestión administrativa que ellos implican.

La competencia para la aprobación de planes corresponde al Poder Ejecutivo provincial previo dictamen de la Comisión Permanente de Desarrollo Urbano y de acuerdo con la opinión de la Comisión de Consulta que garantiza la compatibilización con los distintos organismos provinciales y nacionales involucrados en aquéllos. Al mismo tiempo, en el decreto de aprobación deberán constar las medidas especiales de promoción del desarrollo urbano que por tal aprobación se autoriza aplicar y cuya gama se describen en el Título V del proyecto de ley. (7)

Los planes, una vez anunciada su aprobación, son públicos, ejecutivos y obligatorios en los términos que especifique el decreto de aprobación, tanto para los administrados como para la Administración y se contempla la obligatoria revisión de los mismos en lapsos determinados.

- El Título V trata de los instrumentos para la promoción del desarrollo urbano que podrán ser aplicados en función de planes aprobados. Como tales se introducen una serie de medidas de excepción, no habituales en nuestro país, pero que constituyen instrumentos fundamentales de los aspectos operativos del planeamiento urbano y que requieren de un marco legal y apoyo político que excede el que poseen de por sí los municipios. Su inexistencia ha sido causa fundamental para que muchas medidas correctivas, o previsoras y aún proyectos contenidos en los planes urbanos no hayan podido ser realizados. Algunas de estos instrumentos, por tratarse de medidas de excepción, es obvio que no serán regularmente aplicados pero pueden resultar imprescindibles para solucionar algunos casos particulares.

En general, todos los instrumentos previstos están orientados a asegurar que el uso del suelo urbano se efectúe conforme a la función social que debe cumplir la propiedad y que su ejercicio se armonice con los intereses de la comunidad. El poder de expropiación, la formación de reservas de suelo, los reparcelamientos, la imposición de restricciones y servidumbres o de gravámenes especiales afectan en forma directa al ejercicio de la propiedad y resultan, por ello, el cometido más delicado que ha de afrontar el ordenamiento urbano.

Con tales instrumentos se trata de atender a diversos problemas que requieren solución, entre otros: la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican ni acceden a enajenar sus terrenos para tal fin; la dificultad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres y otros usos o planes públicos; la corrección de parcelamientos prematuros, en tierras inaptas o defectuosos; la necesidad de concentrar el esfuerzo de urbanización público y privado en áreas determinadas; la justicia de recuperar en parte el mayor valor que se deriva de la obra pública sobre terrenos privados.

El Capítulo 1 trata de la integración del patrimonio fiscal del suelo urbano y de la constitución de la reserva municipal de suelo con el objeto de atender a una amplia gama de operaciones con fines urbanísticos y se obliga a destinar parte del mismo a la conformación de parques públicos recreativos. (8) Se establece que tales patrimonios podrán ser conformados mediante expropiación y ejercitando el derecho de compra y podrán ser desarrollados, enajenados o permutados a

a terceros con fines que se contemplen en los planes aprobados.

El Capítulo 2 se refiere a las causales que pueden motivar la declaración de utilidad pública de terrenos sujetos a expropiación. En ellas se incluye una amplia gama de motivaciones con fines urbanísticos con la intención de evitar el dictado de ley para cada caso en particular siendo suficiente el acto administrativo que individualice el bien y lo declare encuadrado en alguna de esas situaciones. (9)

Se menciona también expresamente la capacidad de ejercer el derecho de compra con respecto a inmuebles perfectamente caracterizados por sus requisitos de dimensión y área de localización. (10)

El Capítulo 3 trata de los parcelamientos y re-parcelamientos. Los primeros deberán ajustarse a las dimensiones y condiciones mínimas determinadas en el plan aprobado y las que esta ley exige. Los re-parcelamientos, o sea la modificación de aquéllos, tienen igual o mayor trascendencia que los actos del primer parcelamiento urbano. Se efectuarán con el fin de regularizar fraccionamientos defectuosos, de englobar superficies, o de promover operaciones de compensación que estén destinadas a distribuir equitativamente las cargas y beneficios entre propietarios afectados a cesión o expropiación de terrenos para usos públicos en áreas sujetas a plan de ampliación o creación de centros urbanos. Asimismo, estas facultades se extienden a la anulación de loteos que, aunque aprobados, no hayan sido materializados ni vendidos en un lapso mayor de cinco años.

En síntesis, las facultades que se asignan para efectuar reparcelamientos se constituyen en pieza fundamental para encarar situaciones correctivas y facilitar nuevas operaciones de urbanización. (11)

El Capítulo 4 abre la posibilidad de promover la colaboración conjunta del sector privado y público en empresas de desarrollo o renovación de áreas urbanas, mediante la formación de consorcios o sociedades cuya modalidad y régimen deberán ser posteriormente definidos y reglamentados. (12)

El Capítulo 5 contempla la facultad de imponer especiales restricciones al dominio consistentes en suspender el derecho de edificar en parcelamientos pre-existentes que carezcan de los requisitos de saneamiento e infraestructura esenciales al uso urbano hasta tanto

no se satisfagan dichas condiciones. (13) Asimismo se prevé la posibilidad de suspender, con carácter de excepción, operaciones inmobiliarias en áreas determinadas, por un plazo no mayor de dos años, con el fin de facilitar el estudio de nuevas reglamentaciones o la realización de planes particularizados. Y también se explicita el caso de imposición de servidumbres especiales con fines de acceso público a zonas de interés especial.

El Capítulo 6 enuncia la posibilidad de declarar determinadas zonas como "áreas prioritarias de extensión de servicios" lo cual implicará el compromiso previo del sector público de orientar hacia la misma la provisión prioritaria de infraestructura y equipamientos comunitarios pudiendo, como contraparte, imponer a los propietarios involucrados la edificación obligatoria o un impuesto especial sobre lotes baldíos. Con ello se pretende acelerar el proceso de consolidación de las áreas urbanas sub-ocupadas y deficientemente equipadas o servidas. (14)

El Capítulo 7 autoriza a la declaración de "áreas de interés de desarrollo" en las cuales podrá requerirse la urbanización y/o edificación obligatoria. Esta medida se orienta a evitar la retención de terrenos que, en actitud especulativa, sean sustraídos del proceso de urbanización en zonas afectadas a la ampliación o creación de centros urbanos en función de planes aprobados.

El Capítulo 8 prevé la aplicación de multas y exenciones con fines, respectivamente, de penalidad y fomento en función de planes urbanísticos. (15) En el mismo orden de intenciones se autorizan acciones de suspensión, paralización o demolición de obras que podrán ser dispuestas por los organismos competentes con relación a infracciones que hayan sido cometidas en orden a parcelamientos, actividades o construcciones indebidas. (16)

El Capítulo 9 se refiere a la creación de un fondo de desarrollo urbano tanto en el orden provincial como municipal. Se postula con esta medida la previsión de recursos económicos que contribuyan a fomentar los procesos de urbanización planificados. (17)

Para la integración de dichos fondos se prevé la posibilidad, entre otros recursos, que los municipios puedan instituir una tasa especial

sobre ordenamiento urbanístico que se aplicará sobre los parcelamientos y subdivisiones que se realicen como consecuencia de un plan parcial de ensanche o renovación aprobado. Con tal recurso se pretende que los propietarios beneficiados con forma directa con las operaciones que por aquéllos se autorizan contribuyan al costo de formulación de dichos planes. Al mismo tiempo ello permite al Estado recuperar parte del mayor valor que se origina con motivo de la obra pública y salvar la relativa injusticia que pueda entrañar la expropiación a algunos en tanto que otros colindantes pueden acrecentar los beneficios derivados de la acción urbanizadora. (18) También se prevé la posibilidad de imponer contribuciones especiales sobre aquellas parcelas que no se edifiquen con los volúmenes máximos permitidos.

- El Título VI establece las normas urbanísticas básicas que deberán ser obligatoriamente contempladas en las reglamentaciones que dicten los municipios en relación a la regulación de los usos, subdivisión y ocupación del suelo. Se determinan los standards mínimos que serán aceptados con el fin de asegurar buenas condiciones de estructuración urbana e higiene ambiental.

En los sucesivos capítulos que integran este Título se detallan los criterios, índices y dimensiones a que deberán ajustarse las normas referentes a:

- a) usos del suelo;
- b) la subdivisión del suelo y cesiones de terrenos que deberán ser afectados a usos públicos en nuevos fraccionamientos;
- c) la intensidad de ocupación del suelo en su relación con los usos a que estará destinado y los servicios de infraestructura que posea;
- d) los requisitos de infraestructura de servicios;
- e) la protección del paisaje natural y urbano. (19)

Cabe observar en particular que con respecto a los servicios de infraestructura si bien es altamente deseable que todo parcelamiento urbano cuente con la totalidad de los mismos, las normas establecidas en este proyecto de ley tratan de conciliar con la situación de postergamiento en que se encuentran tales servicios en la mayoría de las ciudades del país. Esta circunstancia es doblemente lamentable ya que por las características técnicas que tales servicios exigen para atender áreas

es indelegable la responsabilidad del sector público en el planeamiento y ejecución de las obras primarias. En tal sentido sin duda sería deseable que en un futuro próximo las provincias asuman la responsabilidad total sobre tales servicios.

A N E X O

(1) En concordancia con este objetivo han sido expresamente analizados los siguientes antecedentes:

1. En el país

a) en el ámbito nacional

- 1972 "Proyecto de ley sobre régimen del suelo y planificación urbanística" preparado para la SEVU por los arqs. Juan Duprat y M.J. de Aguilar.
- 1974 "Proyecto de Ley Nacional de Preservación del Recurso Natural Suelo Urbano" preparado para la SERNAH por los Dres. Carlos Mouchet y Augusto Reinhold.
- 1975 "Proyecto de ley: Acciones técnicas, legales y administrativas tendientes a regular el régimen del uso del suelo y planificación urbana" preparado por la SEVU.
- 1975 Propuesta para la promulgación de una "Ley Nacional de Desarrollo Urbano" preparada para la Sociedad Argentina de Planificación por la arq. Odilia E. Suárez y el Dr. Augusto Reinhold.
- 1976 Anteproyecto de "Ley de las ciudades" ("Ley Nacional de poblamiento y desarrollo de las ciudades argentinas), preparado para la SEVU por una Comisión Especial presidida por el arq. J.M.Pastor.
- 1977 Anteproyecto de "Ley Nacional de Protección Ambiental" de la Sub-Secretaría de Planeamiento Ambiental (SETOP).

b) en el ámbito provincial

- a 1969 Anteproyecto de "Ley de subdivisión de tierras, creación de nuevos centros de población y ampliación de los existentes", preparado para el M.O.P. de la provincia de Bs. Aires por la arq. Odilia E. Suárez, agr. Juan Ricci e ing Osvaldo Perez.
- 1969 Proyecto de "Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Urbano" para la provincia de Salta.

- 1977 Ley de "Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo", Nº8912 de la provincia de Bs.Aires. Promulgada el 24/10/1977.

2. En el exterior

España: "Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana". Texto original del 13/5/1956 modificado el 9/4/1976.

Francia: "Recueil de textes législatifs et réglementaires sur l'Urbanisme". Ed. Journaux Officiels, 1964.

Gran Bretaña: "Town and Country Planning Act". Textos de 1947, 1962 y 1971. Ed. H.M.S.O. London.

Suecia: "Ley de la construcción" trad. arq. Julio Morosi, 1964.

Dinamarca: "Town Planning Act" del 21/2/1962.

- (2)- Por tratarse de una actividad esencialmente intersectorial la responsabilidad de conducir y supervisar el proceso de planificación urbana, según los distintos antecedentes analizados, ha sido alternativa o sucesivamente atribuida a la competencia de un Ministerio u organismo específicamente constituido para tal fin o, a la esfera de los Ministerios de Gobierno, de Obras Públicas, de la Construcción, de la Vivienda o de Economía.

Es interesante consignar que en los Estados Unidos las decisiones sobre planificaciones urbanas estan a cargo de un Consejo electivo por voto popular y que, en Gran Bretaña, en forma sucesiva se ha transitado desde la creación de un Ministerio de Planeamiento Urbano y Rural a la transferencia de tales funciones al Ministerio de Gobiernos Locales y posteriormente al de la Vivienda (esto no parece casual pues a medida que se afirma y se institucionaliza el proceso de planeamiento cobran mayor preponderancia los aspectos exclusivamente técnicos). Por su parte, España y Francia han optado por la creación de Comisiones Intersectoriales con ciertas competencias específicas y administrativas radicadas, respectivamente, en los Ministerios de la Vivienda y de la Construcción.

Se acuerdo con tales antecedentes consideramos que en la provincia de Salta la creación de un organismo adhoc de planificación

urbana entraría en colisión con los organismos sectoriales existentes cuya autonomía de planificación en su área, ejecución de obras y asignación anual de recursos amargaría toda imposición que pretenda efectuarse desde un organismo ajeno a los mismos. Por lo tanto, en el proyecto que se presenta consideramos conveniente aprovechar la capacidad técnico-política de los organismos existentes organizando y comprometiendo su participación y coordinación en el proceso de planificación urbana en carácter de organismos principales no sub-rogados a una instancia anterior.

Entre los antecedentes nacionales cabe anotar que la Ley Nº 8912 de la provincia de Bs. Aires, asigna intervención en el proceso de ordenamiento urbano, en el nivel provincial, al Ministerio de Obras Públicas, a la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y a la Secretaría de Asuntos Municipales.

(3)- La obligatoriedad de clasificar el territorio en distintas áreas ya fué prevista en la mayoría de los anteproyectos y leyes formulados en nuestro país:

- en el ámbito nacional: la de 1972 para la SEVU: arts. 22 al 24 y la de 1974 para la SERNAH: art. 52.
- en el ámbito provincial: la de 1969 para el MOP de la prov. de Bs. As.: art. 5 al 8 y la Nº 8912 de la prov. Bs. As.: arts. 5 al 7.
- en el exterior: ley española, texto 1956: arts. 62 al 66 y texto 1976: arts. 77 al 81.

(4)- Los criterios adoptados en relación a este tema son muy similares a los contenidos en la Ley '912 ya promulgada en la provincia de Bs. Aires: arts. 14 al 18. En la ley española, la exigencia de plan previo a toda parcelación está contemplada en el texto 1956: art. 79 en impregna todo el sentido del Título III: "Ejecución de planes de urbanismo"; en el texto 1976, se mantienen disposiciones semejantes con un mayor refinamiento y detalle en los procedimientos a fin de repartir en forma equitativa las cargas y beneficios derivados de la urbanización entre los diferentes propietarios de un polígono.

(5)- Parece casi ocioso observar que en la totalidad de los antece-

dentes analizados y mencionados en el punto (1) de este Anexo, se exige la formulación de planes como instrumentos necesarios y obligatorios para todo ordenamiento o desarrollo urbano.

- (6)- La tipología y contenido de los planes fijados en este proyecto tiene antecedentes muy similares en los anteproyectos de ley siguientes: para la SEVU de 1972: arts. 17 al 19; de 1976: art. 1º inc. 2 y art. 10º inc. 9, 10 y 11; para la SAP de 1975: art. 6 y 7; en la ley 8912, prov. de Bs.As.,: arts. 80 al 83. En la ley española, texto 1956: arts. 6 al 20 y texto 1976, Título I, Capítulo 1: "Clases de planes de ordenación".
- (7)- En el sistema de planeamiento de Francia se obliga a un sistema de consulta similar con los organismos públicos involucrados en obras previstas en un plan, acto que se denomina "Conferencia de Servicios".
- Por otra parte, en general en la legislación de países europeos el acto de aprobación de planes implica la declaración de utilidad pública de las obras o bienes señalados en aquéllos a los fines de expropiación o imposición de servidumbres:
- en la ley española, texto 1956: arts. 52 al 55; texto 1976: arts. 64 al 69;
 - en el país: anteproyecto para la SEVU 1976: art. 10, inc. 11 y para la SERNAH 1974: art. 9.
- En este proyecto de ley se ha tomado el resguardo que esas, y otras medidas especiales, que se autoricen estén específicamente consignadas en el decreto de aprobación del plan.
- (8)- Tal disposición ya fué contemplada en los siguientes antecedentes:
- en el país: anteproyecto para la SEVU, 1972: arts. 32 al 37; 1975: art. 9º; 1976: art. 28 inc. I a).
 - en la ley española 1956: arts. 72 al 76, 177 y 178 (obligando a invertir un 5% del presupuesto anual del municipio para tal fin); texto 1976: idem. También es interesante consignar que en Gran Bretaña la creación de ciudades nuevas ("new towns") es precedida por adquisición global de la tierra necesaria a cuenta del Estado quien por medio de una Corporación de Desa-

rollo la cual sólo después de efectuar la planificación del área vende a particulares y conserva los sectores necesarios bajo su patrimonio. Inclusive existe la figura jurídica que los franceses denominan "derecho de superficie" por la cual se desdobra la propiedad de la tierra de la de edificación alquilándose el derecho de mantener un edificio por un número de años (entre 70 y 100) que garantice toda su vida útil.

- (9)- Como antecedentes, los mencionados en (7) y el anteproyecto para SERNAH, 1974: art. 9º.
- (10)- En la legislación urbanística francesa figura un derecho preferencial de compra como "droit de préemption" promulgado en la Ordenanza Nº 58-1447 del 31/12/1958, del Decreto Nº 59-693 del 3/6/1959 y ley Nº 62-848 del 26/7/1962.
- (11)- La ley Nº 8912 de la provincia de Bs.As., en el art. 91 prevé la declaración de "englobamiento parcelario" con fines de re-conformación parcelaria previa expropiación. En la ley española, texto 1956: arts. 77 al 82. En la legislación francesa "Code de L'Urbanisme et de l'habitation" Livre Iº Titre VIII- Chapitre III "Amenagement des lotissements défectueux" arts: 119 al 122.
- (12)- Esta posibilidad figura en la ley española, texto 1956, en el denominado "Sistema de compensación": arts. 124 al 128; texto 1976: ídem; y en el anteproyecto SAP 1975: arts. 31 y 32.
- (13)- Esta disposición figura en la Ley 8912 de la provincia de Bs. Aires: art. 101.
- (14)- Disposición similar figura en la ley Nº 8912 de la prov. de Bs. As.: arts. 84 al 90 bajo la declaración de "provisión prioritaria de servicios y equipamiento".
En la legislación francesa: el decreto Nº 58-1464 del 31/12/1958 como "Zones a urbaniser en priorité": arts. 1 al 11.
- (15)- En la ley Nº 8912 de la prov. de Bs.As., en los arts.: 93 al 97

trata de responsabilidades y sanciones, estableciendo una escala de multas para las infracciones. La ley española se refiere a ello en los arts. 213 al 216 (texto 1956).

(16)- id (15)

(17)- La creación de fondos específicos para desarrollo urbano fué prevista en los anteproyectos de ley nacional para la SEVU, 1972: art. 42; 1976: art. 27; SAP. 1975: art. 16. La ley española, texto 1956, art. 176 propone un presupuesto especial de urbanismo.

(18)- En los antecedentes analizados existe una imposición similar sobre terrenos no edificados. En la publicación de Naciones Unidas "Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra" Vol.III "Europa Occidental". N.York, 1973. Capítulo V: "Métodos de tributación" pags. 120, se detalla que en la mayoría de los países de Europa Occidental existe un gravámen al mayor valor de la tierra que se produce cuando la misma deja de utilizarse para la agricultura y se destina a usos urbanos.

(19)- La ley Nº 8912 de la provincia de Bs.Aires, en sus arts. 25 al 62, fija normas básicas que, con criterio bastante similar, hemos adaptado para este proyecto.

Las medidas de protección del paisaje cuentan con antecedentes en la Ley Nº 718 "Protección de la estética urbana y bellezas naturales" de la provincia de Río Negro promulgada el 14/3/1972; en el anteproyecto "Ley nacional de protección ambiental" 1977, SETCP? En la ley española, texto 1976, arts: 72 y 73.